



AUTO INTERLOCUTORIO

PROCESO	Ordinario
DEMANDANTE	Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia
DEMANDADO	La Nación – Ministerio de Salud y Protección Social hoy Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – ADRES.
RADICADO	05-001-31-05-002-2014-01012-01
TEMA	Falta de jurisdicción y competencia
DECISIÓN	Declara la falta de jurisdicción y competencia, invalida la sentencia y remite a los Juzgados Administrativos

El quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022), el **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN LABORAL**, integrada por los magistrados **HUGO ALEXÁNDER BEDOYA DÍAZ, CARMEN HELENA CASTAÑO CARDONA** y **GUILLERMO CARDONA MARTÍNEZ**, quien actúa como ponente, si bien debe conocer de la apelación formulada por la demandada, se observa que se presenta nulidad insubsanable por falta de Jurisdicción, al tratarse de controversia referente al recobro de servicios en salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) hoy Plan de Beneficios en Salud (PBS), cuyo conocimiento se encuentra asignado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme a la normatividad aplicable y a decisión A389-2021 de la Corte Constitucional en su función de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones; por las siguientes razones:

CONSIDERACIONES:

Sea lo primero señalar que el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2° de la Ley 712 de 2001, específicamente en su numeral 4°, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012<sup>1</sup>; establece, entre otras, que esta Jurisdicción conoce de: “...*las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social, que se*

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, la modificación rige a partir de su promulgación.

susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos...”. (Resalto fuera del texto).

De otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, “...**de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa...**” (Negritas fuera de texto). Norma vigente para la fecha de presentación de la demanda –23 de julio de 2014-, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este comenzó a regir el 2 de julio del año 2012.

Por su parte, el artículo 16 del Código General del Proceso establece que la jurisdicción y competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables, indicando:

**“... La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo...”**. (Negrillas fuera de texto)

A su turno, el artículo 138 de la misma codificación, señala:

**“... Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, ésta se invalidará.**

*La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas...”*. (Negrillas fuera de texto).

Ahora, respecto al conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS y lo relativo a las devoluciones o glosas en las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Corte Constitucional en reciente Auto 389 del 22 de julio de 2021, al dirimir un conflicto de competencia entre Jueces ordinarios en su especialidad Laboral y los Administrativos, en

un caso similar al asunto acá planteado, indicó que corresponde su conocimiento a los segundos. Lo anterior de conformidad con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 y en virtud de lo dispuesto “...en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, **por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES...**”, explicando al respecto que “...las demandas de recobros judiciales al Estado **no plantean controversias que, en estricto sentido, se relacionen con la prestación de los servicios a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud**, dado que la prestación de tales servicios a los usuarios no está en discusión pues ya fueron prestados y, por el contrario, **(i) lo que pretenden es la resolución de asuntos económicos, (ii) se cuestionan decisiones adoptadas mediante actos administrativos, y (iii) tienen por objeto la declaratoria de responsabilidad de entidades estatales...**” (Negritas fuera de texto).

Igualmente, en dicha providencia el órgano de cierre constitucional reflexionó:

“30. Con fundamento en lo anterior, concluye la Sala que el numeral 4º del artículo 2 del CPTSS (en la forma como fue modificado por el artículo 622 del CGP) no es aplicable a las controversias relacionadas con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el PBS y por las devoluciones o glosas a las facturas, que se susciten entre las EPS y la ADRES, en la medida en que, como ya se indicó, no corresponden a litigios que, en estricto sentido, giren en torno a la prestación de servicios de la seguridad social. Además, porque se trata de controversias presentadas únicamente entre entidades administradoras, relativas a la financiación de un servicio que ya se prestó.

31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que “[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las **controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo**, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa” (negritas fuera de texto).

(...)

35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018, permiten confirmar que **el recobro es un procedimiento administrativo** que se surte en las etapas de presentación, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).

La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.

Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).

36. La normativa descrita permite concluir que **el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo** que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.

37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.

Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que: (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo.

38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra **“mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración”** (negrillas fuera de texto). Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

40. **Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa**, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción “está instituida para conocer [...] de **las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo**, en los que estén involucradas las entidades públicas” (negrillas fuera de texto).”

Por todo lo anterior, conforme a la normatividad aplicable y acatando la decisión citada de la Corte Constitucional, encuentra esta Sala que no es esta

la Jurisdicción competente para conocer del asunto debatido, toda vez que esta radica en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; por tanto, se declarará la falta de jurisdicción y competencia por el factor funcional, invalidando la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Medellín, - conservando valor la prueba recaudada respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, conforme a lo establecido en el artículo 138 del Código General del proceso y el inciso final del artículo 214 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ordenándose el envío del expediente ante los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín (Reparto), para lo de su competencia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN LABORAL**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de jurisdicción y competencia funcional, en el proceso instaurado por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES -. En consecuencia, se **INVALIDA** la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Medellín; conservando valor las pruebas practicadas respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirlas.

**SEGUNDO: ORDENAR** el envío del expediente digital, incluyendo esta actuación, a los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín (Reparto), para lo de su competencia.

Se notifica lo resuelto por **ESTADOS**

Los Magistrados,



**GUILLERMO CARDONA MARTÍNEZ**

(Sin firma por ausencia justificada)  
**CARMEN HELENA CASTAÑO CARDONA**



**HUGO ALEXÁNDER BEDOYA DÍAZ**

EL SUSCRITO SECRETARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR  
DE MEDELLÍN - SALA LABORAL - HACE CONSTAR

Que la presente providencia se notificó por  
estados N ° 227 del 16 de diciembre de 2022

consultable aquí:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-superior-de-medellin-sala-laboral/130>